

张衍春, 马学广, 单卓然, 等. 精明增长政策下美国城市多中心治理研究[J]. 地理科学, 2017, 37(5): 672-681. [Zhang Xianchun, Ma Xueguang, Shan Zhuoran et al. Polycentric Governance of Urban Space in America Under Smart Growth Policy. Scientia Geographica Sinica, 2017, 37(5): 672-681.] doi: 10.13249/j.cnki.sgs.2017.05.004

## 精明增长政策下美国城市多中心治理研究

张衍春<sup>1</sup>, 马学广<sup>2</sup>, 单卓然<sup>3</sup>, 胡国华<sup>4</sup>, 孙东琪<sup>5</sup>

(1. 香港大学建筑学院, 香港 999077; 2. 中国海洋大学法学院, 山东 青岛 266100; 3. 华中科技大学建筑与城市规划学院, 湖北 武汉 430074; 4. 四川省城乡规划设计研究院, 四川 成都 610081; 5. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101)

**摘要:**以美国城市多中心治理为研究对象, 提出实践中多主体共同参与的网络化治理是美国城市空间得以精明化增长的根本原因。首先定义多中心网络主体包括政府、利益集团、社会公众及电子媒体, 并指出各利益主体所占有的资源、利益诉求及价值规范。构建包括资金支撑、技术支撑及信息支撑的多中心治理的支撑体系, 进而得出政府自上而下资金、指导“软控制”与公共秩序维持机制; 利益集团与政府之间合作竞争的推动机制; 社会公众依托公民权利的实施反馈监督机制及电子媒体为中心的全网络信息发布机制4方面的运作机制。最后, 提出中国城市空间的集约型增量增长和存量空间更新相结合的“精明化”路径实施启示。

**关键词:**多中心治理; 精明增长; 利益主体; 支撑体系; 运作机制

**中图分类号:**F129.9      **文献标识码:**A      **文章编号:**1000-0690(2017)05-0672-10

2015年12月, 中央城市工作会议提出树立精明增长和紧凑城市理念, 科学划定城市开发边界, 推动城市由外延扩张式向内涵提升式转变。作为精明增长发源地, 美国城市针对二战后城市蔓延愈演愈烈的发展现状, 经历了从设定城市增长边界到实施整套城市发展政策, 并取得良好“抑蔓延, 精增长”效应。SGN (Smart Growth Network, 美国精明增长网络) 认为精明增长包含一系列发展和保护战略, 以保障人类健康和维护自然环境, 创造具有吸引力和多样化的社会。SGA (Smart Growth America, 美国精明增长联盟) 将其阐释为更好的城镇建设和运营方式。而精明增长政策得益于全社会共同参与的多中心治理模式, 政策影响下集合政府、利益集团、社会公众及电子媒体的增长联盟是多中心治理主要形式。治理对象是公共事务, 公民利益最大化和满足多样需求是主要目标, 其特征包括参与主体多元化、各参与主体通

过便捷的信息化交流形成网络结构及参与主体之间采取竞合循环方式进行利益博弈。

新常态下的新型城镇化指引着中国增量发展模式向精明化的存量模式转型, 存量更新关键在于解决土地权属错综复杂而引发的土地开发模式及收益分配等方面的利益纠纷。由此, 以层级政府为主导的科层治理模式应向囊括政府、市场、公民社会的多中心治理体系转变, 多中心治理成为城市空间增长范式转变的解释因子与实施动力。国内已有将精明增长政策引入土地利用优化配置的应用<sup>[1]</sup>, 城市规划学者的相关研究集中于空间结构、用地模式、交通体系、城市蔓延、灾害管理等方面<sup>[2-6]</sup>; 而定量分析则主要以构建精明增长指标体系<sup>[7,8]</sup>和城市精明增长综合测评模型<sup>[9]</sup>等。此外, 中美城市发展存在制度性差异, 如城市蔓延机制<sup>[10]</sup>、土地所有制等, 但差异所呈现的城市问题却具相似性。

**收稿日期:**2016-06-18; **修订日期:**2016-11-05

**基金项目:**国家自然科学基金项目(41440005), 中央高校基本科研业务费专项资金中国海洋大学项目(201564052)资助。[Foundation: National Natural Sciences Foundation of China (41440005), Fundamental Research Funds for the Central Universities of China, Ocean University of China (201564052).]

**作者简介:**张衍春(1988-), 男, 安徽巢湖人, 博士研究生, 主要从事大都市区域治理与城市空间增长政策研究。E-mail: Xc-hun0127@yahoo.com

**通讯作者:**马学广, 副教授。E-mail: hugeomaxg@163.com

既有研究集中在精明增长政策特征、要素构成与实际效应,缺乏各要素关系及政策内在运作机制研究,而这恰是借鉴精明增长政策的重点所在。美国作为最早实施精明增长发展战略的国家,其运作机制最为成熟。灵活的制度设计及公共参与模式对中国现阶段城市空间增长的治理机制的转型具有重大借鉴意义。因此,本研究以美国精明增长政策的运作机制为重点,结合多中心治理中网络主体和支撑体系进行分析,将主体参与与资源流动等因素带入其中有助于为中国城市空间精明化路径提供参考。

## 1 美国精明增长政策下多中心治理的网络主体

现有成果对精明增长政策下多中心主体给予充分关注,包括层级政府、公众、发展共同体、房地产开发商、开发集团、产权组织等<sup>[11,12]</sup>。总体可归纳为政府、利益集团、社会公众和电子媒体。

### 1.1 政府

美国多层次政府是精明增长政策的倡导者,是多主体矛盾的协调者<sup>[13]</sup>。美国土地所有制规定,公有土地(约占40%)产权归联邦、州及地方(县/市)政府所有,具有直接土地利益。土地规划和管理上,联邦政府不具备直接土地利用规划权,而州政府则可以制定直接土地利用规划,并实施土地管理,地方政府则具备更多土地规划与管理及政策实施权限。具体看,联邦政府以基金引导(主)和法规控制(辅)推动州和地方政府土地规划及建设活动,通过资金支持、政策及法律制定维护最高公共利益;州政府制定规划授权法案管控地方土地规划、建设活动;地方政府主导规划发起、规划编制、审批、实施、修订及监督<sup>[14]</sup>,并在与联邦政府博弈中利用政策实施权及行政管理权强化地方利益。美国城市规划委员会代理政府行使城市土地建设管理职能,成员有政府官员、城市规划师和地方威望人士。部分精明增长政策,如设置地区增长边界等,鉴于土地使用权分歧,使得州与地方政府协调失效,基于地方利益,普遍抵制转交土地使用权于高层次公共机构<sup>[12,15]</sup>。相关利益主体发生冲突时,以城市规划委员会等为代表的“规划能力”充当协调者,推动政府联合环保主义者和开发商获得政策决议带来的利益<sup>[16]</sup>。

### 1.2 利益集团

有学者称美国政治为“利益集团政治”<sup>[17]</sup>,而利益集团指追求某一或某些共同利益的社会成员,通过对政府进行游说、贿赂和施加压力等途径实现特定目标<sup>[18]</sup>,包括开发团体、产权组织、社区协会、精明增长组织、环境保护组织、金融机构、非营利组织等。利益集团可划分为非逐利性和逐利性两种<sup>[19]</sup>,逐利性组织中开发商与产权组织通过与政府合作及私人购买获得土地资源开发权,拥有资金技术及政策影响力,是利益集团的主要代表,以开发项目经济利益为导向,并关注地方经济增长。非逐利性组织中的环保组织是推动土地精明增长的主要动力之一<sup>[20]</sup>,并具备法律规定的部分土地建设活动管理及监督权,但经济资源较少,丧失部分话语权<sup>[21]</sup>。精明增长组织、社区协会、工人代表组织与非营利组织代表地方的公共利益,从不同社会方向上代表公共利益行使土地建设活动管理及监督权。银行等金融机构与营利性组织结盟,获取经济利益,也注重公共利益。规划机构为雇主提供专业咨询,满足雇主经济利益。科研机构以公共利益为取向,维持项目科学性与合理性。

### 1.3 社会公众

社会公众组织形式分散,缺乏经济资源,利益易损,如中低收入者、农民、非裔种族等。而某些特殊公民团体,如地方房产所有者,具有法律规定的土地所有权及土地收益权等,其在土地开发中利益申述影响重大。如2004年美国人口普查统计显示,房产所有者占有所有美国家庭的69%,在大部分郊区形成主要选举力量,一致要求维持市场房价以为房产保值,阻碍填充式开发及提供多类型住房,引发社会分化与居住隔离<sup>[22]</sup>。美国社会推崇个人价值与社会组织自主性,多数公民都从属于某一利益集团<sup>[23]</sup>,因此社会公众可通过利益集团对精明增长施加影响,获取个人经济利益及福利,并间接实施土地管理及监督权。此外,倡导公众参与的政策环境、电子媒体对公众利益的维护及公民选举投票权,使公众成为精明增长联盟稳定力量。

### 1.4 电子媒体

电子媒体具有信息传递和舆论监督的作用,是实现网络连通的主要媒介。美国电子媒体受《宪法第一修正案》的“言论与出版自由”原则保护,不受政府的直接控制和任意干涉,一定程度代表公众利益。但政府仍然通过其他方式间接控制电子媒体,

引导大众舆论。同样,利益集团和公众通过电子媒体介入政治活动<sup>[23]</sup>。电子媒体不具备法律赋予的直接土地权利,但具有政策干预、舆论监督及信息传递等优势,实践中以舆论监督维护公共利益的同时,代表不同利益主体完成土地利用管理及监督权。电子媒体在实践中的信息传递功能不可或缺。精明增长宣传需要电子媒体支持,各大增长联盟几乎都拥有专属官网,SGN、SGO (Smart Growth Online,即精明增长在线)也关注共享与精明增长相关新闻、事件、信息、研究、出版物等;EPA

官网上提供精明增长在线会议、录像和广播的专项媒介来传播宗地和填充式开发、商业和经济开发等方面信息及大量涵盖精明增长主题的出版物。

### 1.5 网络主体利益层次及特征分析

美国精明增长联盟决策网络依赖各类参与者的沟通交流与合作博弈。根据美国相关法律赋予的土地权利及行使权利模式,参与者分两层,即土地利益主体和土地利益主体的相关主体。不同利益主体具有占有权利及资源、利益诉求及价值规范的差异性(表1)。

表1 精明增长联盟决策网络中利益主体的特征

Table 1 Characteristics of stakeholders in the making decision network of smart growth

参与主体	主体构成	占有权利及资源	利益诉求	价值规范	
土地利益主体	政府	联邦政府	资金支持、政策与法律制定权、指导权土地所有权、土地收益权、土地管理及监督权	公共利益 (全国层面)	控制用地,防止城市蔓延
		州政府	政策实施权、行政管理权、土地所有权、土地收益权、土地管理及监督权	公共利益 (州层面)	控制用地,防止城市蔓延,保障州经济利益
		地方政府	政策实施权、行政管理权、土地所有权、土地收益权、土地管理及监督权	公共利益 (地方层面)	控制用地,防止城市蔓延,实现地方经济增长
	社会公众	各州市县民众	政策干预权、土地所有权、土地收益权、土地管理及监督权	个人利益	个体收益与福利最大化
利益集团	开发团体(开发商)	金融资金、开发技术及团队供应从政府及社会公众处获取土地开发权	开发项目的经济利益,次要关注推动地方经济增长	获取最大个人经济收益	
土地利益主体的相关主体	政府	城市规划委员会	城市规划及专业技术与信息	公共利益	协调政府分歧,提供科学决策
		利益集团	产权组织	土地产权管理权及政策影响力	公共利益
	社区协会	精明增长组织	技术支持、代表政府及社会公众管理监督土地开发	群体利益(社区居民相关利益)	维护社会福利及社区成员利益
		环境保护组织	技术支持、代表政府及社会公众管理监督土地开发(尤其关注土地开发产生的环境外部性)	公共利益 (土地开发产生的环境外部性)	控制用地,防止城市蔓延,保护城市环境
		银行等金融机构	金融资本、土地建设项目监督权	经济利益及公共利益	保障金融稳定,资金项目顺利运行
		非营利组织	政策干预、资金供应及代表政府及社会公众管理监督土地开发	群体利益(与民间组织主旨相关)	保障相关特定群体利益
		工人代表组织	政策干预、监督土地开发(尤其关注土地开发对工人阶级产生的外部性)	群体利益 (工人阶级利益)	保障工人阶级利益
		规划机构	政策咨询、土地功能安排及空间布局	雇主利益	满足雇主利益
		科研机构(高校、科研院所等)	知识传递及决策咨询	公共利益	提高项目科学性,维护政策运行
		电子媒体	电视、广播、网络媒体	干预政策、信息传递及代表政府及公众管理监督土地开发	公共利益

资料来源:结合参考文献[11~13,15]分析总结绘制。

土地利益主体是依据美国宪法及相关法律被直接赋予土地基本权利的利益主体,其中主要权利包括土地所有权、土地收益权及土地管理与监督权等。根据美国土地产权制度,40%的国有土地土地权利直接归属不同层级政府,而剩下60%私有土地由社会公众掌握土地基本权利。政府及社会公众构成了主要土地利益主体。同时,开发团体从政府及社会公众处交换获得土地开发权,并在土地精明增长过程中发挥重要作用,因而也是重要土地利益主体之一。土地利益主体的相关主体是指非独立利益主体,依据相关法律帮助土地利益主体进行利益代言。主要包括利益集团中的相关主体及电子媒体。不同主体通过相互作用及相互制约,形成与既有法律制度互补的社会反馈机制,有助于通过监督与管理土地开发,弥补土地精明增长在实践中的缺陷。

## 2 美国精明增长政策下多中心治理的支撑体系

资金、技术与信息是美国城市多中心治理的资源要素,在主体间相互流动,发挥反馈、制约与监督作用,支撑起多中心治理体系。

### 2.1 资金支撑

多中心治理体系中,资金主要供应者是美国政府及依托政府的相关金融组织,融资平台是资金的主要来源,将资金提供给州政府、地方政府及利益集团。社会公众可通过选举间接创造各种资金机会<sup>①</sup>,资金一部分源于政府,一部分源于市场及私人赞助,后者比例较小。美国环境保护局和SGO提供大量资金获取渠道的信息。前者包含资金申请渠道,符合条件的申请者可获得专项补助金,或通过政府补助官网提交邮件申请,等待符合精明增长主题的补助金,拓宽地方政府、社会公众及利益集团的资金获取渠道<sup>②</sup>。其他资金申请渠道包括:可持续社区的补助金、协助和项目的合作;其他国家级精明增长资金;区域、州和地方层面面对精明增长项目的资助等。

### 2.2 技术支撑

技术支撑包括具有成文的原则政策、实施倡导与指南、实施研究与工具及形式自由、因项目而调整的实施计划与技术援助。精明增长原则政策

来自SGN颁布的《Getting to Smart Growth-100 Policies for Implementation》中10条原则及实施政策,原则政策构成网络体系,提供给各级政府、利益集团及社会公众,促进精明增长实施<sup>[24]</sup>。实施倡导指对政策的倡导,由于源自国会和白宫的决策因而对社区具有持续影响,实施指南由增长联盟制定,围绕具体主题为领导者、规划师、居民等提供专项策略、建议和实施方案的行动指南。实施工具由政府制定,指为达到精明增长目标的一系列规范性指导方针、案例、教程、清单、数据库、模型、积分卡及规范等。实施计划由一系列组织机构提供的建议、政策、工作坊、经验等构成。实施技术援助是针对不同层级美国政府管理机构所设立的专项形式服务,由技术人员通过实地操作帮助实施策略、建议等<sup>②</sup>。

### 2.3 信息支撑

实施信息广义上包含向精明增长联盟成员发布的关于支撑体系的各种信息,通过文字、影像等途径传播的内容,如通过各种网站发布的精明增长项目、补助金申请等;狭义上具有正规形式,如各类出版物、电子文件、博客等。精明增长联盟需要信息媒介宣传推动政策顺利实施,产生经济、生态和社会效益,并反馈于资金积累和实施信息流通。资金获取和指导思想的推广需要信息宣传,同时,实施信息也需实施资金的直接支持和实施指导的间接反馈。

## 3 精明增长政策下多中心治理的运作机制

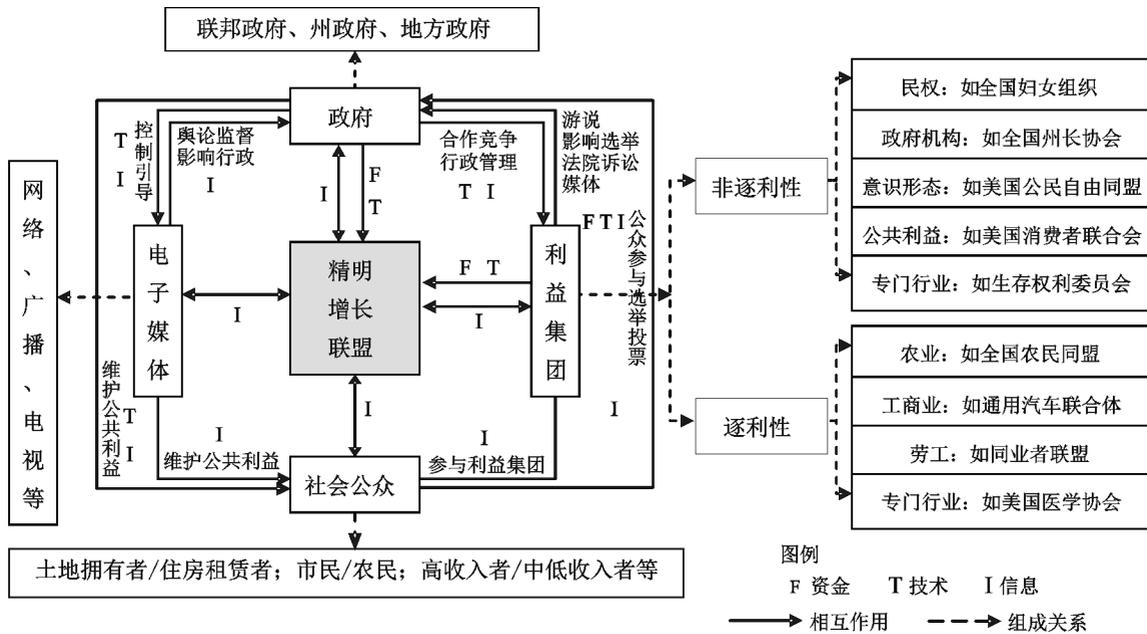
美国城市多中心治理首先需要各网络主体作为动力基础。在统一合作平台上,各网络主体基于禀赋资源与精明增长联盟发生联系,形成合作网络,而结成网络的资源载体实际为联盟运作的支撑体系,即资金支撑、技术支撑和信息支撑(图1)。

### 3.1 政府自上而下的资金、指导“软控制”与公共秩序维持机制

一方面,从联邦政府、州政府与地方政府关系看,地方政府具备城市规划编制与实施权责,联邦政府和州政府通过资金和法规对地方政府管控,并不直接参与规划进程。但是,联邦政府与州政府拥有权威法权与财权,可以对地方政府进行基

① 美国环境保护局官方网站及子网页 <http://www2.epa.gov/smartgrowth>。

② 美国精明增长官方网站及子网页 <http://www.smartgrowthamerica.org/>。



结合参考文献[14, 19]分析绘制  
 图1 精明增长政策下多中心治理运行机制  
 Fig.1 Operational mechanism of smart growth

金引导为主、法规控制为辅的“软控制”。下级政府从法律权威上其实践活动受上级政府法律管制,不敢逾越。同时,资金上离不开上级政府的支持。联邦政府与州政府提供补助金与项目补助,政府委托金融机构提供融资平台与资金信息,与专家团体制定实施原则,同时专家团体提供技术指导,用于规划制定。因此,政府内部自上而下产生联邦政府与州政府对地方政府资金和指导的“软控制”。

此外,精明增长项目中,利益分化产生冲突矛盾,便由第三方力量(“城市规划委员会”、“上诉委员会”等)介入调停。外部其他网络主体行为同样受法规约束,不得逾越维护公共利益的红线。利益集团、社会公众、电子媒体可在法律允许范围内游说、公共参与及舆论监督表达利益诉求。同时,政府与专家共同指定的实施准则与指导有效的维护了地方公共利益,有助于公共秩序的长期维持。政府公共政策以维护公共利益为宗旨,内部遵循层级“软控制”:资金自上而下流动、法规控制,并多层次纳入第三方组织参与到政府治理,解决矛盾;外部利用法规控制,为网络主体创造相对宽松的行动空间(图2)。

### 3.2 利益集团与政府之间合作竞争的推动机制

利益集团与政府通过资金和技术合作与竞争

强化治理中的地位与影响,其竞合机制依据不同项目类型有所不同。政府资金主要用于大型、公共性质或非商业类项目,利益集团资金与其性质相关,非逐利性利益集团立足公共性质项目,但资金量较少;逐利性利益集团关注商业类项目,资金量相对较多;二者的合作关系体现在政府技术较宏观,具有行政权威,而利益集团技术则更专业化,两者相辅相成,共同搭建精明增长联盟的资金—技术框架,并完成公共性质或非商业性项目。而竞争关系体现在政府资金供给并非万能,当某些公共项目遭遇财政短缺时,逐利性利益集团利用资金优势向政府“叫板”,争取项目控制与开发权,但竞争不利于精明增长联盟稳定发展。政府与私人部门的竞合关系还体现在私人部门、地方企业等也提供实施资金给社会公众,通过选举机制监督地方政府行为。政府与利益集团为精明增长联盟贡献了资金和技术资源,具体实践与合作方式由项目性质决定,竞争则出现在部分逐利性利益集团占优势的项目中(图3)。

### 3.3 社会公众依托公民权利的实施反馈监督机制

社会公众拥有部分土地所有权及宪法赋予的选举投票等基本公民权,是精明增长项目主要服务对象。尽管公民个体力量薄弱,但在美国政治环境中,公众参与、选举投票、参与利益集团等方

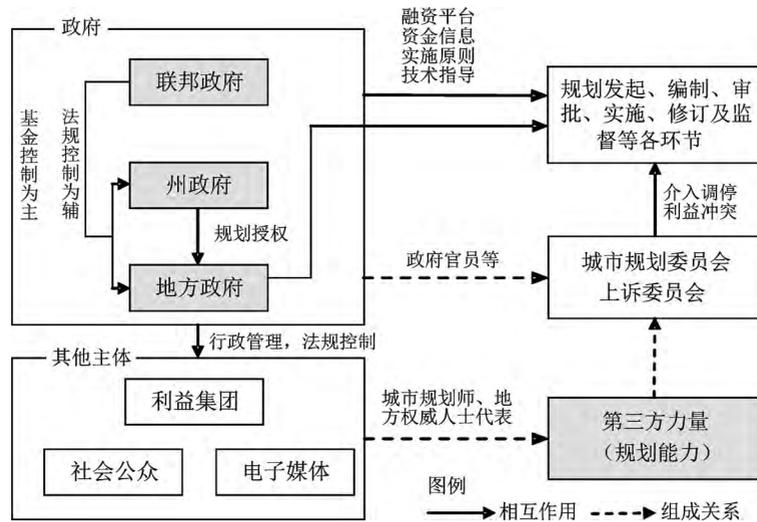


图2 政府自上而下的资金、指导“软控制”与公共秩序维持机制

Fig.2 Governmental top-down soft control of capital and guidelines and maintain mechanism of public order

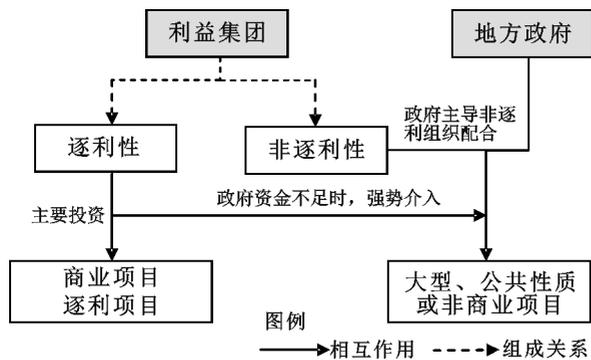


图3 利益集团与政府之间合作竞争的推动机制

Fig.3 Promotion mechanism of cooperation and competition between government and interest group

式强化公众的社会地位,使得公众意见成为规划实施的决定要素,而公众参与是社会公众介入规划活动的主要方式。

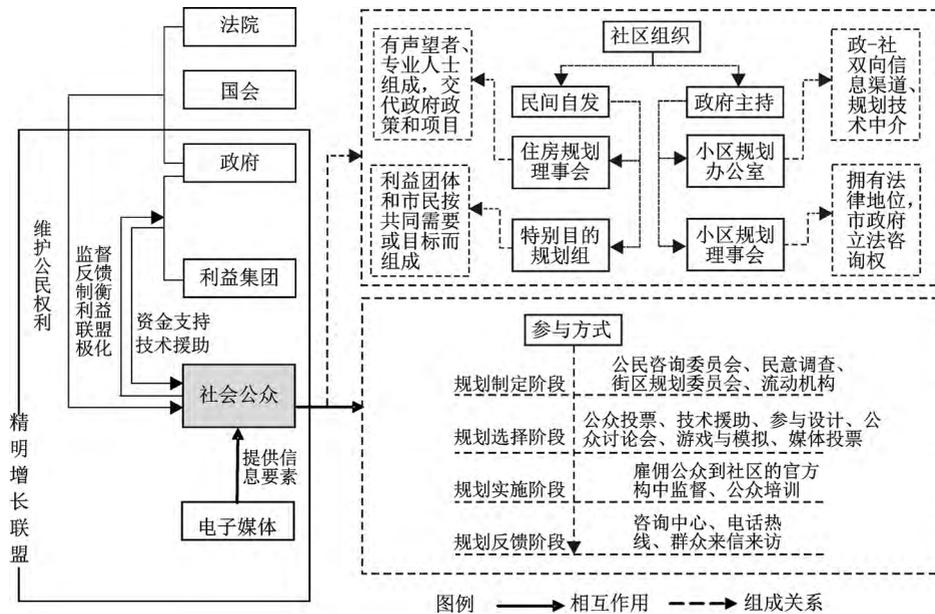
首先,政府、法院、国会通过法律保障公民基本权利与公众参与的组织流程,构建社会公众与其他网络主体对话平台。同时,社会公众可以借助自下而上的反馈机制,包括电子媒体的播报等。最后,除了上述监督机制之外,一系列的制度设计还保障了公民有效参与到规划全过程。规划制定阶段有公民咨询委员会、民意调查及相关流动机构等;规划选择阶段由公众投票、技术援助、参与设计、公众讨论会等环节;规划实施阶段有雇佣公众到社区的官方机构监督及培训等;规划反馈阶段有咨询中心,电话热线及群众来访等。社会公众反

馈监督机制具有监督分散但受法律保护的特征,由于国家制度框架,公民监督力量得到全社会重视,是精明增长良性运转的核心环节(图4)。

### 3.4 电子媒体为中心的全网络信息发布机制

电子媒体通过信息传递与发布成为精明增长联盟的维系纽带,电子媒体的信息传递是网络主体与精明增长联盟产生作用中的重要媒介,构建全网络信息发布机制,而电子媒体的全网络信息发布机制包括3组信息传递关系:电子媒体-政府:传达行政管理、政策、资金和收到反馈;利益集团-电子媒体-精明增长联盟:媒体帮助传递相关资金、技术互动(电子出版物、电子文件及博客等);社会公众-电子媒体-精明增长联盟:媒体将精明增长相关新闻及信息反馈与披露给社会公众,社会公众利用政策干预与舆论来监督增长联盟运作。电子媒体对整体进程予以舆论监督,维护公共利益。网络是联盟的主要信息发布中心,具有便捷、公开、公平的特征。支撑体系的各类信息藉此得以快速便捷地向网络主体传达,由于信息发布公开透明,各网络主体平等享有合作信息,规划监督的界面亦得到拓宽(图5)。

自20世纪70年代精明增长政策兴起,多中心治理机制在美国土地的集约使用,主要表现在对郊区化的城市蔓延<sup>[26]</sup>的抑制上,取得较好效果。例如俄勒冈州的波特兰大都市区,1975年至21世纪初人口约增长了50%,而土地消费仅增长2%左右<sup>[27]</sup>。根据美国精明增长组织在2014年进行的全国调查报



根据参考文献[25]分析绘制

图4 社会公众依托公民权利的实施反馈监督机制

Fig.4 Feedback and supervision mechanism of implementation based on the citizens' right

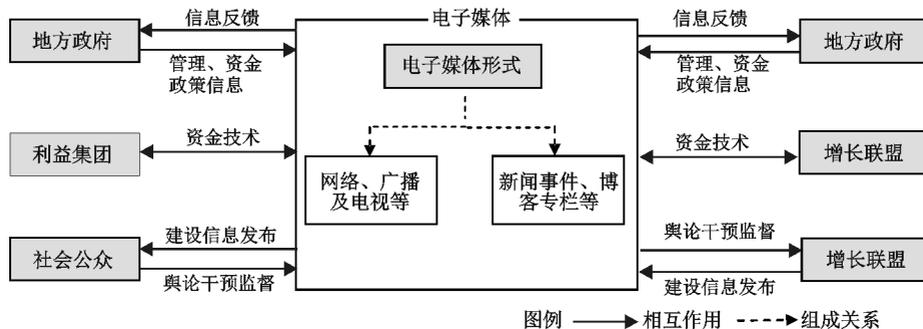


图5 以电子媒体为中心的全网络信息发布机制

Fig.5 Whole network information release mechanism which the electric medium as the center

告显示,在统计中的221个大都市区中,有超过一半的大都市区(共119个)已实现紧缩式发展,相比2002年的统计报告,数量比重有明显上升。并且报告以圣巴巴拉都市区、威斯康星麦迪逊都市区、新泽西特伦顿都市区及洛杉矶都市区为例,充分论证精明增长对居民生活质量提高的积极作用<sup>[28]</sup>。

#### 4 中国城市空间“精明化”发展路径

压缩型城市化与土地财政催生的土地红利在一段时间内将继续为中国城市发展提供资本积累<sup>[29]</sup>。当前中国城市空间增长的动力要素可归纳为快速经济增长与城市化过程及2000年后的

GDP导向的政府政绩观的合力作用<sup>[30-32]</sup>。

中国城市土地开发过程中利益主体相互作用集中表现为以保障地方经济利益为核心的运作模式,与美国多中心治理及多层次合作-博弈模式差别明显。首先,中国土地利益主体及其相关主体类型较少且单一,关系失衡。各级政府占据绝对资源与主导权力的同时,政企联盟强化城市发展的“增长主义”。现有制度因素又抑制了公众参与土地开发与建设途径与效率。同时,匮乏社区协会、精明增长组织、环保组织、非营利组织等三方机构,缺少保障公众参与和监督项目落地的公民咨询组织。虽然中国电子媒体数量快速增长,但

政府代言性媒体依然控制多数信息传递及舆论导向,由于从中央到地方尚未建立起完善的公众对话平台和社群网络;其次,中国土地开发过程中多元主体网络运作的支撑体系具有政府主导性。资金方面,中国政府主要以开发区为单一投资渠道,依托上级政府拨款、下属金融组织和融资平台,或与利益集团结为政企联盟等方式获得土地开发支撑资金,社会公众或非营利组织直接参与资金供应的比例很低。技术上则建立在土地财政和GDP增长基础上。再者,中国网络主体关系的特殊性不同程度地异化了美国精明增长政策下多中心治理运作机制。其中,由于缺乏第三方力量介入调停,导致中国土地开发中的冲突矛盾内化为不同层级政府、及政府和开发商之间的利益博弈。企业型政府异化为政府企业化诱导中国地方政府在逐利性土地开发项目上的“插足”<sup>[33]</sup>,干扰了私人部门、地方企业与政府之间合作竞争机制稳定性的同时,却强化了政企联盟的稳定性,从而加剧网络主体间的结构关系失衡。

因此,本文提出7点启示:① 政府职能转型:由控规划变为审法规。中央政府审批权限下放由传统的项目审批权转变为规划审批权,鼓励地方政府进行规划编制与实践的制度创新,在空间管制、用地及人口管控等方面促进规划活动贴近地方发展实际;中央-地方的科层规划体系的硬控制逐步转向对技术法规、程序法规的软控制。② 社区治理革新:社区扩权。强化社区作为基本单位参与城市精明增长,成立“社区协会”,包括管理维护机构与精明增长工作坊。前者负责社区协会的的日常运营管理及经费来源,后者将社区居民组织起来传递精明增长的相关技术,提高社区的凝聚力与在规划活动中的参与能力。③ 话语确权:明确不同项目各类组织的话语权。以法律形式规定不同类型项目中,包括营利性项目与公益性项目中不同主体的参与形式与决策权。尤其是在营利性项目中也应将社区协会及非营利性团体考虑其中,占有一定的参与及决策份额,保障公共利益。④ 城市规划机构职能调整:鼓励培育第三方机构。涉及精明增长的管理监督职能、研究论证职能、决策建议职能交由三方组织完成。以地方政府牵头,组建成立“地方精明增长协调联盟”。⑤ 媒体构建:建立“精明增长联盟”电子媒体系统。建立属于精明增长的专门电子媒体系统,网

站内设城市政府页面、社区协会页面,城市规划委员会页面、非政府组织页面、环保组织页面、弱势群体组织页面、银行金融机构页面等。⑥ 基金设立:颁布“精明增长定向服务基金”。由中央政府设立“精明增长定向服务基金”,制定地方各类机构组织的资金分配比例。或由地方政府设立基金,分配比例上报中央审批。同时,留足灵活基金,通过网络平台发布,供自由申请。⑦ 决策产生方式:“联盟组织”+“相关市民”。通过公共参与的方式加入城市空间增长项目中,以法规形式明确公共参与的过程,并以投票、意见征集等方式将民众涉及自身利益及公共利益问题公开化,以协商的方式补偿居民个体损失,立足公共利益,强化项目公益性。

## 参考文献(References):

- [1] 任奎,周生路,张红富,等.基于精明增长理念的区域土地利用结构优化配置——以江苏宜兴市为例[J].资源科学,2008,30(6):912-918.[Ren Kui, Zhou Shenglu, Zhang Hongfu et al. Optimization of Regional Land Use based on Smart Growth. Resources Science, 2008, 30(6): 912-918.]
- [2] 马强,徐循初.“精明增长”策略与我国的城市空间扩展[J].城市规划汇刊,2004,(3):16-22.[Ma Qiang, Xu Xunchu. “Smart growth” policy and China’s urban spatial expansion. Urban Planning Forum, 2004, (3): 16-22.]
- [3] 诸大建,刘冬华.管理城市成长:精明增长理论及对中国的启示[J].同济大学学报(社会科学版),2006,(4):22-28.[Zhu Dajian, Liu Donghua. Management of urban growth: Smart Growth Theory and Enlightenment to China. Journal of Tongji University (Social Science Section), 2006, (4): 22-28.]
- [4] 李王鸣,潘蓉.精明增长对浙江省城镇空间发展的启示[J].经济地理,2006,(2):230-232.[Li Wangming, Pan Rong. The Enlightenment of smart growth towards town space development in Zhejiang province. Economic Geography, 2006, (2): 230-232.]
- [5] 蔡小波.“精明增长”及其对我国城市规划管理的启示[J].热带地理,2010,30(1):84-89. [Cai Xiaobo. “Smart Growth” and Its Inspiration to Domestic Urban Planning and Management. Tropical Geography, 2010, 30(1): 84-89.]
- [6] 张纯,宋彦.美国城市精明增长策略下的暴雨最优管理经验及启示[J].国际城市规划,2015,(2):75-82.[Zhang Chun, Song Yan. Experience and Implications of Using Smart Growth Policy as Stormwater Best Management Practices in the USA. Urban Planning International, 2015, (2): 75-82.]
- [7] 程茂吉.基于精明增长视角的南京城市增长评价及优化研究[D].南京:南京师范大学,2012.[Cheng Maoji. The Study on the evaluation and optimization of Nanjing urban growth Under the Perspective of Smart Growth. Nanjing: Nanjing Normal University, 2012.]

- [8] 刘冬华.面向土地低消耗的城市精明增长研究——以上海为例[D].上海: 同济大学,2007.[Liu Donghua.The Study of Urban Smart Growth Based on Economical Utilization of Land Resources:A Case of Shanghai. Shanghai: Tongji University, 2009.]
- [9] 谭婧,陶小马,陈旭.基于改进熵值法的城市“精明增长”综合测度——以长江三角洲16市为例[J].长江流域资源与环境,2012,21(2):129-136.[Tan Jing, Tao Xiaoma, Chen Xu. Comprehensive evaluation of urban smart growth based on improved entropy method—Case of 16 cities of the Yangtze River Delta. Resources and Environment in the Yangtze Basin,2012,21(2): 129-136.]
- [10] 张衍春,向乔玉,张宇,等.中国城市蔓延研究回顾与展望[J].规划师,2014,(9):76-81.[Zhang Xianchun, Xiang Qiaoyu, Zhang Yu et al. Urban Sprawl Study Review and Prospect in China. Planners,2014,(9):76-81.]
- [11] Andrew G. Suburban Sprawl or Urban Centers: Tensions and Contradictions of Smart Growth Approaches in Denver, Colorado[J].Urban Studies,2013,50(11):2178-2195.
- [12] Anthony D. Smart Growth: Why We Discuss It More than We Do It [J].American Planning Association, 2005,(4):367-378.
- [13] Christopher H. Competing Interests and the Political Market for Smart Growth Policy Christopher Hawkins[J].Urban Studies, 2014,51(12):2503-2522.
- [14] 陈超.美国城市规划管理的特点[J].城乡建设,2012,(9):87-88. [Chen Chao. The Features of Urban Planning Management in America.Urban and Rural Development,2012,(9):87-88.]
- [15] Peter G, Harry W Richardson. The Sprawl Debate: Let Markets Plan[J].Publius,2001,31(3):131-149.
- [16] Christopher V H. Planning and Competing Interests: Testing the Mediating Influence of Planning Capacity on Smart Growth Policy Adoption[J].Environmental Planning and Management, 2014,57(11):1683-1703.
- [17] 孟亚波.美国的利益集团[J].国际资料信息,2002,(6):11-13. [Meng Yabo.America's Interest Groups.International Study Reference,2002,(6):11-13.]
- [18] 卜翔国.美国的利益集团[J].广西社会科学,2003,(6):13-15.[Bo Xiangguo. America's Interest Groups.Guangxi Social Sciences, 2003,(6):13-15.]
- [19] 刘润忠.美国政治与利益集团[J].天津社会科学,2002,(1): 58-61.[Liu Runzhong. On America Politics and Benefit Groups. Tianjin Social Sciences,2002,(1):58-61.]
- [20] Kent E P. Education and Smart Growth Policies in U.S. Cities: A Response to Lenahan O'Connell[J]. Social Science Quarterly, 2008,89(5):1378-1383.
- [21] Lubell M,Feiock R,Ramirez E.Political Institutions and Conservation by Local Governments[J].Urban Affairs Review,2005,40 (6): 706-729.
- [22] 刘恩东.中美利益集团与政府决策的比较研究[D].北京:中共中央党校,2008.[Liu Endong.The Comparison Research between China and America on Interest groups and Government policy making. Beijing: Party School of the Central Committee of CPC,2008.]
- [23] 孙哲,沈国麟.美国政治中的媒体与国会选举[J].美国研究, 2002,(2):64-78.[Sun Zhe, Shen Guolin. Media and the Congressional Election in American Politics [J].American Studies Quarterly,2002,(2):64-78.]
- [24] 唐相龙.“精明增长”研究综述[J].城市问题,2009,(8):98-102. [Tang Xianglong. Review of Smart Growth.Urban Problems, 2009,(8):98-102.]
- [25] 田莉.美国公众参与城市规划对我国的启示[J].上海城市管理职业技术学院学报,2003,(2):27-30.[Tian Li. The American Public Participation in Urban Planning and its Revelation to China.Shanghai Urban Management,2003,(2):27-30.]
- [26] 张衍春,牛煜虹,龙迪,等.城市蔓延语境下新城市主义社区理论在中国的应用研究[J].现代城市研究,2013,(12):22-29. [Zhang Xianchun, Niu Yuhong, Long Di et al. The Research about new urbanism community theory in Chinese application for urban sprawl. Modern Urban Research,2013,(12):22-29.]
- [27] 刘海龙.从无序蔓延到精明增长——美国“城市增长边界”概念述评[J].城市问题,2005,(3):67-72.[Liu Hailong. From disorder sprawl to smart growth—The review on “urban growth boundary” in USA. Urban Problems,2005,(3):67-72.]
- [28] Reid Ewing, Shima Hamidi.Measuring Sprawl 2014[R/OL]. <https://www.smartgrowthamerica.org/app/legacy/documents/measuring-sprawl-2014.pdf>,2014.
- [29] 陈浩,张京祥,陈宏胜.新型城镇化视角下中国“土地红利”开发模式转型[J].经济地理,2015,35(4):1-8.[Chen Hao,Zhang Jingxiang,Chen Hongsheng.The Transformation of Land Dividend Under the Perspective of New Urbanization.Economic Geography,2015,35(4):1-8.]
- [30] 周春山,叶昌东.中国特大城市空间增长特征及其原因分析[J].地理学报,2013,68(6):728-738.[Zhou Chunshan, Ye Changdong. Features and Causes of Urban Spatial Growth in Chinese Metropolises.Acta Geographica Sinica,2013,68(6):728-738.]
- [31] 曾文,吴启焰,张小林,等.中国城市空间反增长联盟的新特征——基于昆明市“94号院”的实证分析 [J].地理科学,2015,35 (5):551-557.[Zeng Wen, Wu Qiyang, Zhang Xiaolin et al. The New Features of Anti-coalition in China's Urban Space:A Case Study of “No.94 yard” in Kunming.Scientia Geographica Sinica,2015,35(5):551-557.]
- [32] 张衍春,单卓然,许顺才,等.内涵·模式·价值:中西方城市治理研究回顾,对比与展望[J].城市发展研究,2016,23(2): 84-90, 104.[Zhang Xianchun, Shan Zhuoran, Xu Shunca et al. Connotation. Model. Value: The Review, Comparison and Expectation on Urban Governance Research in Western Countries and China.Urban Development Studies,2016,23(2):84-90,104.]
- [33] 张京祥,殷洁,罗小龙.地方政府企业化主导下的城市空间发展与演化研究[J].人文地理,2006,21(4):1-6.[Zhang Jingxiang, Yin Jie, Luo Xiaolong. Research of Urban spatial Development Under the Circumstances of Local Government's Entrepreneurialization.Human Geography,2006,21(4):1-6.]

## Polycentric Governance of Urban Space in America Under Smart Growth Policy

Zhang Xianchun<sup>1</sup>, Ma Xueguang<sup>2</sup>, Shan Zhuoran<sup>3</sup>, Hu Guohua<sup>4</sup>, Sun Dongqi<sup>5</sup>

(1. Faculty of Architecture, the University of Hong Kong, Hong Kong, 999077, China; 2. Law and Politics School, Ocean University of China, Qingdao 266100, Shandong, China; 3. School of Architecture and Urban Planning, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, Hubei, China; 4. Sichuan Institute of Urban Planning and Design, Chengdu 610081, Sichuan, China; 5. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Science, Beijing 100101, China)

**Abstract:** Implementation of smart growth provides the valuable experience for land intensive development and urban renewal in China. However, there is scant theoretical research focusing on the actual operation mechanism of smart growth policy. Existing literature on the applicability of American smart growth under China's context primarily focuses the demonstration of policy rationality and how to make it localize and ignore the local operational mechanism which helps the macro policy achieve good effects. This research believes that the primary reason why American urban space achieves smart growth is largely due to the polycentric governance. This study firstly defines the stakeholders of polycentric governance (i.e. government, interest group, civil society and electric media), as well as their occupied resources, interest demand and value norm. Besides, it further divides these stakeholders into two groups in accordance with their relations with land rights. Then it establishes the well-rounded supporting system, including fund supporting, technology supporting and information supporting. Such comprehensive supporting system illustrates how the resources exchange among different stakeholders enable them achieve their objectives within the polycentric governance network. Furthermore, this research summarizes 4 operational mechanism of smart growth, including governmental top-down soft control of capital and guidelines and maintain mechanism of public order, promotion mechanism of cooperation and competition between government and interest group, feedback and supervision mechanism of implementation based on the citizens' right, and whole network information releasing mechanism with the electric medium as the center. Such 4 operation mechanism enable the smart growth policy obtain great achievements on controlling of urban sprawl. In the final part, this study rethinks and makes a comparison on land development between China and America to point out useful suggestion on the path of China's urban growth, which combines intensive incremental land expansion and stock renewal.

**Key words:** polycentric governance; smart growth; stakeholder; support system; operational mechanism